



АССОЦИАЦИЯ СИБИРСКИХ И ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ ГОРОДОВ

**МАТЕРИАЛЫ
XXXIV Общего собрания АСДГ
и конференции
руководителей муниципальных образований
Сибири и Дальнего Востока
9 июня 2017 г., Новосибирск**

**Материалы об административной реформе
по преобразованию поселений в городские округа
и ликвидации местного самоуправления на уровне поселений**

**ДОКЛАД
ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО РАЗВИТИЮ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
ЕВГЕНИЯ БОБРОВА**

Поводом для проведения настоящего спецзаседания послужили многочисленные обращения в Совет жителей и представителей местного самоуправления (далее – МСУ) из Ставропольского края, Московской области и других регионов на поспешность и непродуманность административной реформы по преобразованию поселений в городские округа с фактически полной ликвидацией местного самоуправления на уровне поселений и упразднением самих поселений.

Вместе с ними ликвидируются поселенческие выборные органы МСУ: советы депутатов и местные администрации. Они заменяются на некоего, неподотчетного населению территориального управляющего, назначаемого главой городского округа, в интересах которого он и будет мотивирован действовать.

Все это, по мнению Совета, является фиктивной формой организации МСУ, превращаемого фактически в исполнительную власть.

Поселенческий уровень МСУ гарантирован Конституцией РФ (часть 1 статьи 131) и является основным. Конституция РФ также гарантирует населению **самостоятельное участие** в местном самоуправлении, **самостоятельное определение структуры** органов МСУ с учетом исторических и иных местных традиций, и прежде всего, через **выборные** органы МСУ (статьи 130 и 131).

Несмотря на колоссальную значимость предложенных изменений, они не обсуждались ни в Государственной Думе, ни в Правительстве РФ с участием ученых и специалистов, как не было и их общественного обсуждения.

В итоге 3 апреля с. г. приняты поправки в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ), несмотря на категорическое возражение по ним Совета. Ни Государственной Думой, ни Президентом РФ позиция Совета, к сожалению, не была учтена.

И сейчас, на сегодняшнем спецзаседании, мы вынуждены обсуждать недочеты этого непродуманного и поспешно принятого теперь уже Федерального закона и,

как это ни странно, предшествующей практики его применения, и формулировать предложения по их исправлению.

Помимо авторитетных ученых и практиков с мировым именем, к участию в заседании мы пригласили представителей правительства и специалистов:

- Нижегородской и Оренбургской областей, где эта административная реформа уже завершена и можно подвести первые итоги;
- Ставропольского края и Московской области, где реформа активно проводится, и в ряде районов встречает резкое неприятие населения и «местных элит» вплоть до самороспуска совета депутатов.

Причем в Московской области и Ставропольском крае у нас вызывает крайнюю обеспокоенность жесткое использование административного ресурса с подозрительно активным участием прокуратур и правоохранительных органов, районных администраций, управлений по образованию, культуре, ЖКХ и подчиненных им работодателей муниципальных депутатов.

Вместо более четкой регламентации в законе полномочий поселенческого и районного уровней и конкретизации ответственности действующая десятилетиями наиболее приближенная к потребностям населения система МСУ меняется на некий чиновничий административно-командный капитализм, где подведомственные представительным органам МСУ вопросы будет решать большинство депутатов, в отличие от существующего положения не проживающих в соответствующих поселениях, весьма далекое от их проблем и полностью неподотчетное их жителям. В связи с крайне несовершенным механизмом публичных слушаний станет реальностью, прежде всего, не согласованная с населением повсеместная застройка свободных земельных участков в интересах бизнеса и власти.

В этих условиях неясно, каким образом жители поселений смогут самостоятельно решать вопросы местного значения, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (часть 1 статьи 130 Конституции РФ), ведь **из трех основ местного самоуправления поселения лишаются всех трех: территории, бюджета и многих (если не всех) полномочий.**

При этом, в состав таких городских округов входят преимущественно сельские территории с населенными пунктами, находящимися друг от друга в десятках

километров, вне зависимости от наличия там объективных экономических, социальных, инфраструктурных и других предпосылок, и даже без утвержденных генпланами перспектив развития.

Основные претензии Совета к административной реформе и принятому закону детально изложены в двух заключениях (моем и Совета, второе имеется в Ваших папках).

Сегодняшнее заседание мы условно разделили на три тематических блока:

- территориальная самостоятельность и управленческая автономность системы МСУ;
- состояние местного самоуправления в России и пути его реформирования;
- и более широкая тема (на перспективу): современное состояние федерализма и необходимость разработки новой концепции развития МСУ.

В первом блоке, в частности, предлагается обсудить, как обеспечить право граждан на участие в местном самоуправлении с учетом требований Конституции РФ и Закона № 131-ФЗ, включая законодательные гарантии подотчетности и подконтрольности населению поселенческих органов МСУ.

Здесь возникает вопрос о возможности отнесения системы местного самоуправления на уровне муниципальных районов к территориальным органам государственной власти субъектов Российской Федерации (т.к. районный уровень МСУ - «вторичный»).

«Встраивание» МСУ в управленческую вертикаль чревато их критически возрастающей зависимостью от региональных органов власти, чем от населения.

Упразднение поселенческого уровня МСУ несет опасность излишнего усиления и «суверенизации» региональной власти, что представляет угрозу нарушения целостности и единства всей системы государственной власти.

Нуждается в обсуждении и вопрос о возможности замены поселенческих органов МСУ сельскими старостами (с наделением их властными полномочиями), территориальным общественным самоуправлением и прочими непрофессиональными формами самоорганизации населения (в Московской области поселенческие советы депутатов приняли Положения о сельских старостах,

внесенные районными прокурорами). Но старосты не способны профессионально решать вопросы местного значения, и МСУ становится фикцией.

При преобразовании городских и сельских поселений в городской округ в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ следует законодательно обеспечить:

- возможность образования городских округов ТОЛЬКО на урбанизированных городских и непосредственно прилегающих к ним территориях и необходимость соблюдения установленных законодательством критериев преобразования поселений в городской округ (которые предстоит разработать);

- правовые гарантии сохранения права сельских жителей на социальные и имущественные льготы по государственным программам социальной поддержки села ("Земский доктор", "Молодой специалист на селе" и др.);

- сохранение самостоятельности и статуса органов МСУ у городов с богатейшей многовековой историей, включая города воинской доблести и славы (поскольку в состав территории городского округа могут входить только один город или поселок, часть 5 пункта 1 статьи 11 Закона № 131-ФЗ);

- не допустить автоматического распространения в городских округах новых градостроительных нормативов, изменившихся в сторону увеличения этажности, плотности застройки, и наоборот - снижения экологических природоохранных нормативов (наличия лесов, общей озелененности и др.);

- не допустить понижения имеющейся обеспеченности сельского населения государственными и муниципальными услугами (сохранить существующие фельдшерско-акушерский пункт, школу, отделения полиции, почты и Сбербанка);

- фактические и правовые возможности для депутатов – представителей поселений оказывать значимое влияние на принятие решений представительным органом городского округа в интересах своих избирателей, включая распоряжение средствами окружного бюджета. Сокращение местного депутатского корпуса уменьшает доступность т.н. системы «социального лифта», что выталкивает из общественной деятельности, прежде всего, молодежь, мотивированную активно действовать во благо жителей;

- правовые гарантии сохранения права на бюджетно-финансовую обеспеченность, прежде всего, за бывшими «основными» поселениями в муниципальном районе (помимо «центра» городского округа).

Во втором блоке предлагается оценить практику повсеместного шаблонного формирования городских округов и отстранения населения от непосредственного участия в преобразовании (заменой голосования населения на решение совета депутатов).

После оценки эффективности решения ключевых вопросов местного значения существующими поселенческими органами МСУ следует определить наиболее оптимальную территориальную организацию системы МСУ для разных типов муниципальных образований и критерии ее формирования (состав, выборность, подотчетность населению и др.).

Поскольку возникает опасность формальной "легализации" решений, принимаемых органами власти без надлежащего участия населения, необходимо регламентировать правовые гарантии непосредственного участия граждан в любых территориальных преобразованиях.

Следует оценить эффективность механизмов участия населения в решении вопросов местного значения и в муниципальном и общественном контроле, а также существующие социальные лифты для включения наиболее активных граждан в систему МСУ, муниципального и общественного контроля.

«Укрупнение» звеньев системы МСУ требует обеспечения доступности населению государственных и муниципальных услуг и функций, а также органов местного самоуправления в целом.

Учитывая отсутствие эффективной федеральной системы методического и кадрового обеспечения МСУ, необходимо включение вопросов обеспечения осуществления местного самоуправления и защиты права населения на МСУ в компетенцию федерального органа исполнительной власти либо создание специального такого органа.

Целесообразно учреждение должности Уполномоченного по защите местного самоуправления (при Президенте Российской Федерации либо ином федеральном органе власти).

В третьем блоке, исследовав соотношение муниципального и административно-территориального устройства, предлагается:

- сформулировать стимулы к мотивации и развитию навыков партнерства местных руководителей с населением и их сообществами;
- предложить Правительству РФ установить «мораторий» на постоянное «точечное» изменение базового законодательства о местном самоуправлении без всесторонней оценки специалистами их эффективности для населения (включая расширение компетенции и ответственности органов местного самоуправления без необходимого ресурсного обеспечения, в т. ч. через отраслевые законодательные акты).

Давайте сформулируем побольше конкретных предложений, чем эмоций.

По результатам сегодняшнего заседания предлагаю образовать в Совете постоянную комиссию или рабочую группу по обеспечению реализации права населения на участие в местном самоуправлении и включить в неё, прежде всего, специалистов, высказавших наиболее проработанные предложения.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
СОВЕТА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО РАЗВИТИЮ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
НА ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН № 768237-6
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Настоящее заключение подготовлено в соответствии с подпунктами "а" и «д» пункта 4 и подлежит рассмотрению в соответствии с пунктом 13 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее - Совет), утвержденного указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120.

Предметом настоящего заключения является принятый 24 марта 2017 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации Федеральный закон № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон).

28 марта 2017 г. он одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

При оценке Закона Совет исходил из основополагающих положений Конституции Российской Федерации, доктринальных положений конституционного, муниципального, гражданского, градостроительного, земельного права, права социального обеспечения и сложившейся правоприменительной практики.

По результатам правовой экспертизы Закона с привлечением специалистов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Государственного университета управления и Академии социального управления Совет приходит к следующим выводам.

В качестве базового уровня местного самоуправления в Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 131), а затем и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) определены поселения и допущено существование других территорий как муниципальных образований. Это и предопределило закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ так называемой «двухуровневой» организации органов местного самоуправления, где «нижний», самый приближенный к населению уровень представляют городские и сельские поселения, а «верхний» - муниципальные районы, имеющие в своем составе городские и (или) сельские поселения и призванные выполнять функции межпоселенческого характера. Такая система долго существовала в Советском Союзе и продолжает существовать в большом количестве развитых государств.

Закон устанавливает новый вид преобразования муниципальных образований - объединение всех входящих в муниципальный район поселений в единый городской округ, после чего упраздняются поселенческие органы местного самоуправления, а поселения и сам муниципальный район - полностью утрачивают статус муниципального образования. Из трех основ системы местного самоуправления у поселений изымаются все три: и территория, и полномочия, и бюджет. Для реализации предлагаемого нового вида преобразования обязательность голосования непосредственно населения заменяется Законом на голосование депутатов.

Тем самым Закон фактически упраздняет установленную частью 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации двухуровневую систему организации местного самоуправления, являющуюся одним из важнейших достижений реформы местного самоуправления 2003 г.

Предлагаемая одноуровневая модель является, по существу, фиктивной формой организации местного самоуправления в муниципальном образовании (городском округе), органы которого фактически не будут подотчетны местному населению, а будут полностью подчинены региональным властям через назначаемого главу городского округа, а депутаты – представители поселений ввиду своей малочисленности (по нормам представительства) в составе представительного органа городского округа не смогут оказывать значимого влияния на принятие решений в интересах избирателей, в том числе в части распоряжения средствами окружного бюджета.

Законом предусматривается противоречащая всей логике муниципального развития возможность наделения статусом городского округа любых поселений (в том числе и сельских), не имеющих достаточного уровня урбанизации, утвержденных генеральным планом перспектив развития именно как городского поселения, сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для решения вопросов местного значения. Помимо отсутствия логики неясны и задачи, для решения которых образуется такой городской округ.

Закон является логическим продолжением реформ по полному встраиванию местного самоуправления в систему государственной власти, что не соответствует его предназначению как форме народовластия (статья 3 Конституции Российской Федерации).

Вопреки требованиям ст. 12 Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления и его невхождению в систему органов государственной власти, предлагаемая законопроектом одноуровневая модель местного самоуправления, по существу, подменяет местное самоуправление на основном, поселенческом уровне, управленческим придатком региональных властей.

Поскольку Закон принимался в фактически экстренном порядке, без надлежащего анализа и исследования в профильных комитетах обеих палат Государственной Думы и Совета Федерации, а также общественного обсуждения, Совет предлагает Президенту Российской Федерации отклонить Закон по следующим основаниям:

- муниципальная власть окончательно приобретает квази-муниципальный характер. Укрепление местного самоуправления на уровне района (который становится городским округом) с устранением двухуровневости уничтожает даже ту степень самостоятельности, которая была ранее характерна для поселений, входивших в состав муниципального района;

- замена существующих поселенческих органов местного самоуправления на сельских старост с наделением их властными полномочиями (квази - органы власти), является подменой системы местного самоуправления ее фикцией,

поскольку старосты не способны профессионально решать вопросы местного значения;

- в этой связи декларируемый авторами реформы тезис об экономии расходов на содержание управленческого аппарата крайне сомнителен. На практике в ряде регионов вместо упраздняемых поселенческих органов местного самоуправления создаются новые муниципальные хозяйствующие субъекты, и расходы на ликвидируемый муниципальный уровень сохраняются в системе управления территорией (Оренбургская область, Свердловская область и др.);

- излишнее усиление и «суверенизация» региональной власти является основной угрозой нарушения целостности и единства системы государственной власти (при возможном возникновении обстоятельств, демонстрирующих даже незначительную степень слабости федеральной власти);

- в связи с преобразованием сельских поселений в городской округ утрачивается право сельских жителей на социальные и имущественные льготы по государственным программам социальной поддержки села "Земский доктор", "Молодой специалист на селе" и др., что также повлечет рост социальной напряженности. Причем в пределах одного субъекта Российской Федерации возникает ситуация, когда жители юридически разных, но фактически одинаковых территорий имеют разные возможности по участию в программах по поддержке развития села, что является нарушением конституционного принципа равенства и дискриминацией;

- поскольку в состав территории городского округа могут входить только один город или поселок (часть 5 пункта 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ), у городов с богатейшей многовековой историей, включая города воинской доблести и славы, недопустимо утрачивается статус органов местного самоуправления, что прекращает исторический путь их развития как самостоятельных муниципальных образований, сохраняется лишь безликая надпись "населенный пункт" (например, основанный в 1371 г. город Верея Наро-Фоминского муниципального района Московской области);

- формирование городского округа на «базе» района лишает поселения права собственности на принадлежащие им ранее имущественные объекты, включая

объекты социальной инфраструктуры. Возникает угроза если не ликвидации этих объектов (закрытия поддерживавших инфраструктуру предприятий), то их фактической заброшенности;

- при утрате бывшими самостоятельными поселениями права на бюджет нет гарантий, что они будут иметь собственную смету;

- бывшие поселения полностью лишаются собственных полномочий. Прежде всего, это ощутимо в части утраты земельных и градостроительных полномочий (даже в их остатке). При квази-муниципальном характере власти нового городского округа окончательное решение вопросов, затрагивающие судьбу земель, оказывается сосредоточенным у региональных органов власти;

- муниципальная (квази-муниципальная) власть городского округа приобретает в значительной степени популистский характер. В условиях полной неподотчетности населению и фактической бесконтрольности органы власти городских округов будут склонны ориентироваться, прежде всего, на соблюдение процедур, чем на обеспечение прав граждан и удовлетворение конкретных потребностей населения. Возникает опасность формальной "легализации" решений, принимаемых органами власти без надлежащего участия населения;

- реализуемые при хронической ограниченности бюджетных средств региональными органами власти финансово-экономические интересы по увеличению комфортности проживания основной части населения (прежде всего, жителей главного поселения городского округа), не предполагающие комплексного развития села, приведут к углублению социально-экономической дифференциации сельских жителей, нарастанию у них недоверия органам власти, обезлюдиванию сельских населенных пунктов;

- увеличение заброшенности бывших сельских поселений - окраин городского округа неминуемо повлечет резкое понижение предпринимательской активности на селе, что уменьшит доступность социальных и иных услуг населению, ускорив еще больший отток населения с плохо обустроенных сельских территорий и окончательное опустошение села;

- значительно уменьшится доступность государственных и муниципальных услуг для жителей сельской местности, т.к. нормативы оказания услуг в сельской и

городской местностях основаны на разных расчетах (стоимость земли и иной недвижимости, коммунальных услуг; время приезда скорой помощи и пожарных и др.). Неизбежно возникнут сложности в разработке и применении единых нормативов обеспеченности услугами к городским поселениям урбанизированным и сельским;

- упразднение поселенческого уровня муниципальных образований повлечет и существенную ликвидацию сопутствующих территориальных служб и организаций: таких, как фельдшерско-акушерский пункт, школа, почта, отделения полиции и Сбербанка;

- уменьшение количества и доступности услуг (прежде всего, социальных) ухудшит качество жизни сельских жителей, повлечет недопустимое отчуждение власти от населения, увеличит социальную напряженность на селе, рост безработицы и хронической алкоголизации "пассивных" селян и протестной активности молодежи;

- распространение в городских округах новых градостроительных нормативов, изменившихся в сторону увеличения этажности, плотности застройки, и наоборот - снижения экологических природоохранных нормативов (наличия лесов, общей озелененности и др.), также могут усилить социальную напряженность и протестную активность населения;

- умаляется, а в ряде случаев полностью выхолащивается содержание права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Например, при изменении границ района предусматривается голосование жителей (часть 2 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ), а при изменении границ городского округа – лишь решение представительного органа (часть 2.2 статьи 12 данного закона). Наличие разных стандартов для схожих условий является дискриминацией;

- поскольку любое укрупнение муниципалитетов неизбежно ведет к удалению местной власти от населения и снижению уровня его участия в решении вопросов местного значения, любые решения, связанные с укрупнением муниципалитетов, должны приниматься с обязательным учетом мнения непосредственно населения поселений, а не Советов депутатов. Потому необходимо сохранить хотя бы существующий принцип, когда при изменении границы с передачей населенных

пунктов требуется проведение голосования, а без их передачи – решение местного Совета депутатов;

- поскольку укрупнение муниципальных образований понижает возможность реализации конституционного права граждан быть избранными в органы местного самоуправления, решение об "укрупнении" должно приниматься с обязательным участием населения упраздняемых муниципальных образований, а не Советов депутатов.

Предлагаемая Законом одноуровневая модель организации местного самоуправления противоречит позиции Президента Российской Федерации В.В. Путина по вопросу организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации. Так, в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. Президент отмечал, что ***«необходимо поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»***. Глава государства также подчеркнул, что считает ***«важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах, до которой любой гражданин, образно говоря, мог бы дотянуться рукой»***.

Кроме того, В.В. Путин в своей предвыборной программной статье от 6 февраля 2012 г. под названием «Демократия и качество государства» писал, что местное самоуправление «должно оставаться властью «шаговой доступности» - то есть муниципалитеты не должны бездумно укрупняться»: ***«...муниципалитеты должны стать в полной мере финансово самостоятельными и автономными. Иметь достаточные источники для исполнения своих полномочий, для решения повседневных людских проблем»***.

Совет обращает внимание и на нарушение процедуры рассмотрения Закона.

Как обоснованно отмечается в повторном заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на рассматриваемый законопроект (подготовленный ко второму чтению, от 22 февраля 2017 г.), принятый в первом чтении законопроект № 768237-6 был

направлен исключительно на изменение формы получения согласия населения при изменении статуса городского округа, городского и сельского поселения. Однако в тексте законопроекта, подготовленного ко второму чтению, содержатся положения, кардинально изменяющие понятие такого вида муниципального образования, как городской округ, а также устанавливаются новые требования к определению территории городского округа. Кроме того, вводится новый вид преобразования муниципального образования, а именно объединение всех поселений, входящих в муниципальный район, в городской округ.

Таким образом, внесенный Правительством Российской Федерации законопроект в редакции поправок депутата Государственной Думы М.Б. Терентьева дополнен положениями, которые не являлись предметом рассмотрения в первом чтении. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изменение концепции нормативного правового акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П).

С учетом изложенного, Совет предлагает отклонить принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 24 марта 2017 г. Федеральный закон № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Настоящее заключение одобрено Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования " 31 " марта 2017 г.

Председатель Совета

М. Федотов

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ
В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Принят
Государственной Думой
24 марта 2017 года

Одобрено
Советом Федерации
29 марта 2017 года

Внести в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, ст. 3822; 2004, № 25, ст. 2484; 2005, № 1, ст. 12; № 30, ст. 3104; 2006, № 31, ст. 3427; 2007, № 10, ст. 1151; № 26, ст. 3074; № 43, ст. 5084; 2008, № 48, ст. 5517; № 52, ст. 6236; 2009, № 19, ст. 2280; № 52, ст. 6441; 2010, № 19, ст. 2291; № 49, ст. 6411; 2011, № 13, ст. 1685; № 19, ст. 2705; № 48, ст. 6730; № 49, ст. 7039; 2013, № 19, ст. 2329; 2014, № 22, ст. 2770; № 26, ст. 3371; № 40, ст. 5321; 2015, № 6, ст. 886; № 13, ст. 1807; № 27, ст. 3978; № 45, ст. 6204; 2016, № 23, ст. 3295; 2017, № 1, ст. 35, 42, 46) следующие изменения:

1) в части 1 статьи 2:

а) абзац шестой изложить в следующей редакции:

"городской округ - один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации";

б) абзац двадцать третий изложить в следующей редакции:

"административный центр сельского поселения, муниципального района, городского округа - населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования.";

2) в части 1 статьи 11:

а) пункты 1 и 2 изложить в следующей редакции:

"1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями и городскими округами. Территории с низкой плотностью сельского населения, за исключением территорий, указанных в пункте 3 настоящей части, могут не включаться в состав территорий поселений;

2) территории всех поселений, а также возникающие на территориях с низкой плотностью сельского населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов;";

б) дополнить пунктом 3.1 следующего содержания:

"3.1) территорию городского округа составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли для развития городского округа;";

в) пункт 6.1 изложить в следующей редакции:

"6.1) законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие и изменяющие границы поселений, городских округов, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений, городских округов;";

г) пункты 10 - 12 изложить в следующей редакции:

"10) административным центром муниципального района может считаться город (поселок), расположенный на территории городского округа, имеющего с муниципальным районом общую границу;

11) границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы городского округа, муниципального района - с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений (населенных пунктов), входящих в их состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;

12) территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения, городского округа;";

д) дополнить пунктом 15.1 следующего содержания:

"15.1) границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;";

3) статью 12 дополнить частью 2.2 следующего содержания:

"2.2. Изменение границ городских округов, влекущее отнесение территорий населенных пунктов, входящих в состав городских округов, к территориям поселений соответствующих муниципальных районов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными

органами соответствующих муниципальных районов.";

4) в статье 13:

а) часть 3.1 изложить в следующей редакции:

"3.1. Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом осуществляется с согласия населения поселений, муниципального района и городского округа, выраженного представительным органом соответствующего поселения, муниципального района и городского округа. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивает статус муниципального образования.";

б) часть 7 изложить в следующей редакции:

"7. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований.";

в) в части 7.2 слова "путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона" заменить словами "представительным органом указанного муниципального образования";

5) в части 4 статьи 24 слова ", частями 5 и 7" заменить словами "и частью 5";

6) пункт 3 части 16 статьи 35 после цифр "7.1" дополнить цифрами ", 7.2";

7) пункт 12 части 6 статьи 36 после цифр "7.1" дополнить цифрами ", 7.2";

8) пункт 11 части 10 статьи 37 после цифр "7.1" дополнить цифрами ", 7.2".

Президент
Российской Федерации
В.ПУТИН

Москва, Кремль
3 апреля 2017 года
N 62-ФЗ